

## STRATEGI PENGEMBANGAN EKONOMI DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

oleh :  
ANASTASIA SEPTAWULANDARI HARTONO\*

### 1. PENDAHULUAN

Pada tanggal 20 dan 23 April 1999, DPR RI dalam Sidang Paripurna telah menyetujui dan mengesahkan 2 rancangan Undang-undang Otonomi Daerah serta 8 Undang-undang pembentukan Daerah Tingkat II yang diajukan oleh pemerintah. Undang-undang tersebut meliputi :

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
3. Delapan undang-undang tentang Pembentukan Daerah Tingkat II, yaitu : Kotamadya Banjarbaru, Kabupaten Bengkayang, Kotamadya Ternate, Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten Luwu Utara, Kabupaten Aceh Singkil, Kotamadya Depok serta Cilegon dan Kotamadya Dumai.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Otonomi daerah diberi pengertian sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan undang-undang, sedangkan daerah otonom atau daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain, artinya bahwa daerah propinsi tidak membawahi daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama dan atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom.

Daerah otonom atau daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Daerah

---

\* Dosen Tetap Fakultas Ekonomi Unika Widya Mandala Surabaya

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang :

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan keamanan
3. Peradilan
4. Moneter
5. Fiskal
6. Agama, serta

Kewenangan bidang lain yang meliputi :

1. Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro
2. Dana perimbangan keuangan
3. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara
4. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
5. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis
6. Konservasi
7. Standarisasi

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup ;

1. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
2. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan kota.

Kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang menjadi wewenang propinsi sebagai daerah otonom dan wewenang pemerintah.

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi :

1. Pekerjaan umum.
2. Kesehatan.
3. Pendidikan dan kebudayaan.
4. Pertanian.
5. Perhubungan.
6. Industri dan perdagangan.
7. Penanaman modal.
8. Lingkungan hidup.

9. Pertahanan.
10. Koperasi
11. Tenaga kerja.

Daerah berwenang mengelola sumber daya yang berupa sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.

Kewenangan daerah atas wilayah laut terdiri dari :

1. Wilayah daerah propinsi 12 mil laut dari garis pantai.
2. Wilayah daerah kabupaten dan daerah kota adalah sepertiga dari batas laut daerah propinsi (4 mil laut dari garis pantai).

Kewenangan daerah atas wilayah laut meliputi :

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut yang menjadi kewenangannya.
2. Pengaturan kepentingan administratif.
3. Pengaturan tata ruang.
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Sumber pendapatan daerah terdiri atas :

1. Pendapatan asli daerah, yang terdiri dari :
  - a. Hasil pajak daerah
  - b. Hasil retribusi daerah
  - c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (antara lain hasil penjualan aset daerah dan jasa giro).
2. Dana perimbangan, yang terdiri dari :
  - a. Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan bangunan dan Penerimaan dari sumber daya alam.
  - b. Dana alokasi umum
  - c. Dana alokasi khusus
3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah (antara lain hibah, atau penerimaan dari daerah propinsi atau daerah kabupaten kota lainnya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan).

Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan, perkotaan dan perkebunan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan diterima langsung oleh daerah penghasil, tidak termasuk bagian pemerintahan dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan yang dikembalikan ke daerah.

Penerimaan sumber daya alam adalah penerimaan negara yang berasal dari pengelolaan sumber daya alam, antara lain bidang pertambangan umum, pertambangan minyak dan gas bumi, kehutanan dan perikanan.

Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pertambangan serta kehutanan dan sumber daya alam, diterima oleh daerah penghasil dan daerah lainnya untuk pemerataan.

Pajak dan restribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang penentuan tarif, tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pemerintahan daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan atau sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD. Pinjaman dari dalam negeri diberitahukan kepada pemerintah dan dilaksanakan sesuai pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Pinjaman dalam negeri bersumber dari pemerintahan, lembaga komersial dan atau penerbitan obligasi daerah diberitahukan kepada pemerintah sebelum peminjaman tersebut dilaksanakan. Peminjaman dari sumber dana pinjaman yang berasal dari luar negeri harus mendapatkan persetujuan pemerintah. Mekanisme tersebut memberi wewenang pada pemerintah untuk melakukan evaluasi dari berbagai aspek mengenai dapat tidaknya usulan pinjaman daerah berarti tidak langsung sudah mencerminkan persetujuan pemerintah atas usulan tersebut.

Daerah dapat menetapkan pajak dan retribusi dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang. Untuk mendorong pemberdayaan daerah, pemerintah memberi insentif fiskal dan non fiskal tertentu yang akan ditetapkan berupa kemudahan pembangunan prasarana, penyebaran lokasi industri strategis, penyebaran lokasi pusat-pusat perbankan nasional dan sebagainya.

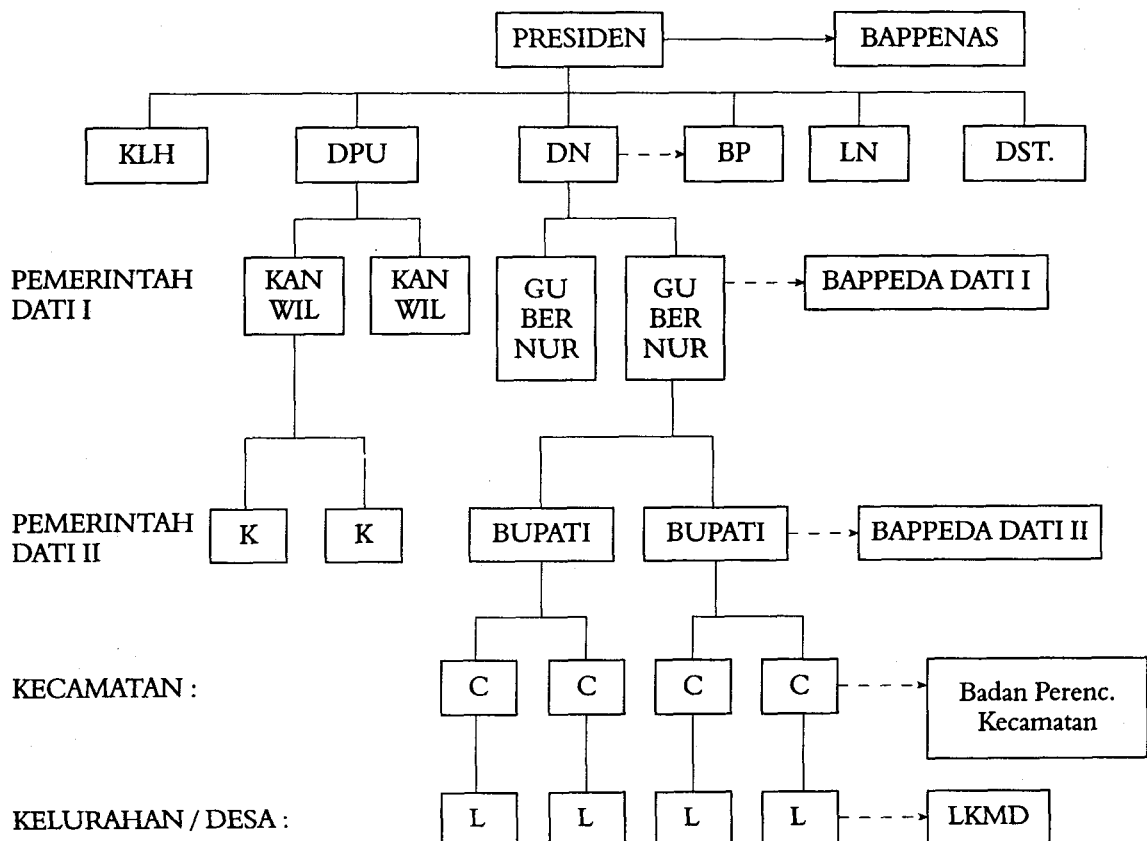
## 2. PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH

Beberapa masalah pokok yang perlu segera ditangani meliputi :

1. Sejak UU No. 5 Tahun 1974 sampai dengan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tersebut diundangkan hingga dewasa ini, belum terdapat ukuran baku atau pokok yang dapat dipakai sebagai landasan untuk membentuk Daerah Tingkat II yang baru ataupun untuk menghapuskannya bila persyaratan-persyaratan tertentu menurut UU sudah tidak dipenuhi lagi. Persyaratan yang diberikan untuk membentuk Daerah Tingkat II pada pasal 4 ayat 1, UU No. 5 Tahun 1974 hanya merinci secara kualitatif saja, yaitu : kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan keamanan nasional dan persyaratan lain yang memungkinkan untuk membentuk Daerah Tingkat II secara nyata dan bertanggung jawab seperti halnya pembinaan kestabilan politik, kesatuan bangsa dan lain sebagainya.
2. Koordinasi fungsional dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 ditegaskan bahwa, kepala wilayah dalam semua tingkat (gubernur, bupati, walikotamadya, walikota administrative dan camat) adalah sebagai penguasa tunggal dalam arti sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan administrator kemasyarakatan.

Kepenguasaan tunggal dalam administrator pemerintahan dapat dikatakan telah berjalan lancar namun untuk fungsi yang kedua (administrator pembangunan) dan ketiga (administrator kemasyarakatan) dapat dikatakan masih banyak yang belum berperan secara efektif. Dalam system pengambilan keputusan yang tidak konsisten, dapat melahirkan keputusan-keputusan birokrat yang tidak tegas, dimana hal ini merupakan akibat dari alur pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan, yang berjalan baik dari pusat ke daerah, maupun dari daerah ke pusat, melewati jalur instruksional/fungsional yang berbelit/tidak langsung (lihat skema 1). Dari skema 1 tersebut jelas bahwa produk/output perencanaan yang akan dihasilkan juga tidak akan benar-benar terintegrasi, sebab sering terdapat gap dan overlapping yang tidak dapat terselesaikan antar daerah atau instansi. Pelbagai masalah di atas dapat terjadi akibat belum terdapatnya kejelasan tentang fungsi administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan di negara kita.

**Skema 1. Struktur dan Jalur Lembaga Perencanaan di Indonesia**



Dalam hal ini, hingga dewasa ini, perencanaan pembangunan di Inonesia baik di tingkat pusat, Dati I maupun Dati II dapat dinilai sudah memadai. Namun demikian bila dilihat dari hasil-hasil pembangunan yang dicapai baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, ternyata masih banyak terjadi deviasi atau distorsi dalam pembangunan. Untuk memperkecil deviasi atau distorsi dalam pembangunan ini, minimal harus memperhatikan 5 faktor yang meliputi :

1. Sifat rencana yang akan menjadi dasar pelaksanaan tersebut telah mengandung ciri-ciri yang berorientasi pada pelaksanaan. Dengan kata lain bahwa rencana tersebut mungkin untuk dilaksanakan dalam praktek.
2. Proses perencanaan tersebut tetap mengandung unsur kontinuitas dan fleksibilitas. Dengan demikian selalu perlu adanya reformulasi dalam rencana dan reimplementasi dalam pelaksanaannya, bila terjadi pembiasan.
3. Perencanaan hendaknya diusahakan seoperasional mungkin. Dalam hal ini misalnya dapat dijabarkan menjadi perencanaan tahunan, perencanaan program, ataupun perencanaan proyek.
4. Adanya suatu sistem pengendalian guna menyalurkan jalannya pelaksanaan rencana dengan perencanaan yang telah digariskan.
5. Dalam proses perencanaan tersebut hendaknya terdapat pula unsur pelaporan dan evaluasi yang sangat berguna untuk mendapatkan informasi untuk pengambilan keputusan dalam perencanaan selanjutnya ataupun guna mengadakan pembetulan kembali bila terdapat penyimpangan dalam pelaksanaan.

Bila kelima persyaratan itu telah dimasukkan dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, maka proses pembangunan akan menjadi kontinyu dan konsisten serta kebiasaan atau distorsi yang terjadi dalam pencapaian sasaran pembangunan akan menjadi lebih kecil.

### **3. STUDI KASUS TENTANG USULAN KAIT PENINGKATAN PAD DI KOTAMADYA SURABAYA**

#### **1. Potensi APBD Kotamadya Surabaya**

Selama 5 tahun terakhir APBD Kotamadya Surabaya masih terus meningkat dengan rata-rata 23,33% per tahun. Proporsi PAD terhadap APBD Kotamadya Surabaya rata-rata sebesar 32,90%, namun proporsi tersebut menurun dari 37,68% tahun 1994/1995 menjadi tinggal 24,84% tahun 1998/1999. Pertumbuhan PAD selama 5 tahun terakhir lebih rendah bila dibandingkan pertumbuhan APBD yaitu hanya sebesar 11,13%.

#### **2. Potensi dan Peningkatan PAD**

##### **a. Potensi PAD**

Penyumbang PAD terbesar selama 5 tahun terakhir adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan kedua pos PAD ini saja telah menyumbang 85%, lebih dari seluruh penerimaan PAD dan sisanya yang sekitar 15% berasal dari bagian laba BUMD, penerimaan dari dinas-dinas dan penerimaan lain-lain.

**b. Tata cara peningkatan PAD**

1. Untuk pajak pembangunan I bagi restoran besar baik yang berlokasi di dalam hotel maupun yang berada di luar, tidak ditarik lagi secara konvensional berdasarkan target tapi dialihkan berdasarkan *omzet* dengan cara memasang mesin kas di setiap kegiatan yang di-online-kan dengan Dinas Pendapatan Daerah. Dengan demikian penerimaan retribusi daerah akan meningkat karena adanya efisiensi penarikan pajak daerah dan terhindarnya kebocoran teknis maupun administratif.
2. Retribusi parkir dapat ditarik lewat perpanjangan STNK (Surat Tanda Nomor Kendaraan) motor maupun mobil berdasarkan banyaknya roda dari kendaraan yang bersangkutan misalkan untuk sepeda motor Rp. 30.000,00 per tahun, roda 3 Rp. 35.000,- per tahun, roda 4 Rp. 50.000,00 per tahun, roda 6 Rp. 75.000,- per tahun, roda 8 Rp. 100.000,00 per tahun dan seterusnya. Dengan demikian di dalam kota menjadi bebas parkir dan juru parkir akan dibayar dari sebagian hasil penerimaan retribusi tersebut.
3. Untuk retribusi kebersihan, selain penarikannya dititipkan lewat PDAM juga dapat dipertimbangkan lewat PLN dengan cara alih sistem penarikan tersebut. Retribusi daerah pendapatannya akan meningkat karena terdapatnya efisiensi penarikan dan beralihnya sistem target ke sistem *omzet* terutama untuk retribusi parkir.
4. Mengadakan perbaikan sistem manajemen dan kontrol pada perusahaan milik daerah terutama untuk PDAM, Perusahaan daerah Pasar dan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan.
5. Membuat sistem komputer *on-line* dalam mencatat penerimaan dari dinas-dinas DISPENDA.
6. Mengevaluasi penguasaan tanah Pemda di seluruh wilayah kotamadya Surabaya dan memberikan kesempatan mengalihkan menjadi sertifikat hak milik seluas 60% sampai dengan 80% dari yang tertera pada luas tanah yang tercatat. Sisa 20% sampai dengan 40% kepemilikan lahan Pemda tersebut harus ditempatkan pada posisi yang menghadap/berbatasan dengan jalan. Hal ini untuk menjaga bila Pemda mengadakan pelebaran jalan, sehingga tidak akan mengeluarkan lagi uang penggantian.
7. Memperluas sistem kerjasama dalam bentuk *Build Operate and transfer* (BOT) dengan pihak swasta ataupun perorangan.
8. Memanfaatkan *international soft loan* untuk pembiayaan pengolahan tinja limbah domestik, melaksanakan program kali bersih dan sebagainya dengan menggunakan dana dari World Bank, Jerman Barat dan lain-lain.

### 3. Penanggulangan Banjir di Kotamadya Surabaya

Penanggulangan banjir di kotamadya Surabaya tidak hanya sekedar mengeluarkan biaya proyek saja tetapi justru akan memperoleh pendapatan yang cukup besar bila Pemda dan wakil rakyat mengetahui tata caranya sebagai berikut ;

1. Untuk Boezem Morokrembangan yang sekarang luasnya sekitar 50Ha dengan tingkat kedalaman tinggal rata-rata 0,5 sampai dengan 1,0 meter saja, daya tampung air limbahnya hanya tinggal sekitar 300.000 m<sup>3</sup>. jika 50% dari Boezem (25 Ha) diperdalam menggunakan kapal keruk seharga Rp. 2 Milyar, maka kapasitasnya akan meningkat menjadi 1,2 juta m<sup>3</sup> hingga 1,5 juta m<sup>3</sup> bila diperdalam 4 sampai dengan 6 meter. Hasil kerukan itu ditimbunkan pada 25Ha. Boezem di sebelahnya sehingga dalam waktu 2 sampai dengan 3 tahun akan diperoleh lahan komersial yang stabil seluas 25 Ha yang aset lahannya bernilai paling sedikit Rp. 25 Milyar.
2. Untuk pantai timur di sebelah kiri dan kanan sepanjang jalan *outer ring road* dibuat 2 kanal melintang dari selatan ke utara dimana kedua kanal itu selebar masing-masing 25 sampai dengan 50m, yang akan menghubungkan 6 sampai dengan 8 sungai yang mengalir ke arah timur. Hasil kerukan dari pembuatan kanal itu dapat dimanfaatkan untuk penimbunan lahan komersial di kiri kanan jalan *outer ring road* itu.
3. Normalisasi sungai-sungai yang ada di wilayah kotamadya Surabaya termasuk kali Surabaya, kali Mas dan kali Brantas. Perlu dicatat, di pantai timur yang merupakan daerah delta sungai Brantas ada sekitar 400 sampai dengan 500 ha sedimentasi pasir hasil letusan gunung Kelud yang berpotensi menghasilkan pasir bangunan nomor 1 dengan jutaan m<sup>3</sup> pasir kualitas nomor 1 (4 juta m<sup>3</sup> sampai dengan 5 juta m<sup>3</sup> perhari dengan nilai Rp. 40 Milyar sampai dengan Rp. 50 Milyar).
4. Normalisasi sistem irigasi dan drainase di seluruh wilayah kotamadya Surabaya. Dengan bermodalkan 3 unit kapal keruk buatan Amerika seharga Rp. 6 Milyar (3xRp. 2 milyar = Rp. 6 milyar) dengan posisi 1 unit untuk membuat Boezem baru di pantai timur dekat kali Brantas, dengan hasil sampingan tambang pasir kualitas nomor 1 serta 1 unit lagi untuk membuat 2 kanal melintang di kiri kanan jalan *outer ring road*, maka selama 5 tahun akan memperoleh hasil bersih tidak kurang dari Rp. 50 milyar atau Rp. 10 milyar rata-rata tiap tahun.

Dengan sistem tersebut di atas dan dilengkapi dengan sistem pompanisasi Boezem untuk menjaga keseimbangan evaluasi pasang surut maka banjir tahunan di wilayah kotamadya Surabaya akan teratasi.

Dengan demikian disimpulkan bahwa :

1. PAD masih dapat ditingkatkan hingga menjadi sekitar 50% terhadap APBD.
2. Penanggulangan banjir di kotamadya Surabaya tidak hanya menenggelamkan anggaran tetapi justru akan memperoleh keuntungan yang cukup besar.



3. Untuk peningkatan APBD secara keseluruhan baik dari segi penerimaan maupun dari segi efektivitas pengeluaran serta pengawasan, masih diperlukan sistem perbaikan penarikan, seleksi penggunaan anggaran serta manajemen pemerintahan kota yang kreatif dan inovatif yang harus segera dilaksanakan.

## DAFTAR PUSTAKA

Majalah *PILAR*, Nomor 19, 13 - 26 September 2000, Otonomi Daerah Dalam Tanda Tanya", hal. 16 - 20 .

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, "Pusat Jangan Menipu", hal 20 -21.

Makalah Wakil Gubernur Jawa Timur Tentang "Perspektif Yuridis Otonomi Daerah", 7 Agustus 2000.\*

Muchammad Zaidun, Makalah "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Yuridis", 7 Agustus 2000.\*

Bambang Suhardito, Makalah "Aspek Anggaran Dalam Otonomi Daerah", 7 Agustus 2000.\*

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 22 thn 1999 tentang Pemerintah Daerah".

---

\* disampaikan dalam "Semiloka Sehari Multi Perspektif Otonomi Daerah (Aspek Yuridis, Pembangunan Regional, dan Anggaran) diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Pembangunan Regional, Lembaga Penelitian UNAIR Surabaya, tanggal 7 Agustus 2000